

0716634-1

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

КАЗАНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

На правах рукописи

Валиев Рафаиль Газизуллович

**БЮРОКРАТИЗМ В СИСТЕМЕ  
ГОСУДАРСТВЕННО-УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ**

23.00.02 – политические институты  
и процессы

**АВТОРЕФЕРАТ**  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата политических наук

КАЗАНЬ – 2000

Диссертация выполнена на кафедре теории и истории государства и права  
Казанского государственного университета

Научный руководитель:

доктор юридических наук,  
профессор Решетов Ю.С.

Официальные оппоненты:

доктор философских наук,  
профессор Косарев А.П.

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КФУ



870056

кандидат философских наук,  
доцент Беляев В.А.

Ведущая организация:

Институт социально-экономических  
и правовых наук Академии наук  
Республики Татарстан

Защита состоится 26 июня 2000 года в 14 часов на заседании  
диссертационного совета Д 053.29.11 по защите диссертаций на  
соискание ученой степени доктора политических наук в Казанском  
государственном университете по адресу: 420008, г. Казань,  
ул. Кремлевская, 18, корпус 2, аудитория 215.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке  
им. Н.И. Лобачевского Казанского государственного университета.

Автореферат разослан 25 мая 2000 г.

Ученый секретарь диссертационного совета  
кандидат философских наук, доцент

Сидельникова Т.Т.

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы исследования.** Современная ориентация Российского государства на демократические принципы развития и цивилизованные, правовые формы взаимодействия с гражданским обществом предъявляет повышенные требования к качественной стороне деятельности российской бюрократии, опосредующей многогранный политико-управленческий процесс реализации прав и обязанностей граждан. Их судьба целиком находится во власти бюрократии, деятельность которой не застрахована от возможных с ее стороны негативных форм государственно-управленческого поведения. В этой связи проблема рациональности государственно-управленческой деятельности российской бюрократии имеет исключительное политико-правовое значение.

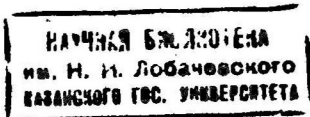
В условиях неуклонного, часто неоправданного разукрупнения российского государственного аппарата и усиления тенденции бюрократизации государственно-управленческого процесса функционирование бюрократии сопровождается определенными институциональными издержками негативного характера. Среди них, несмотря на свой латентный характер, достаточно распространенными остаются такого рода негативные проявления дисфункции бюрократии, которые в научно-практическом лексиконе обозначаются термином «бюрократизм». В этой связи логично полагать, что исследование государственно-управленческих отношений представляет определенный интерес с точки зрения имеющих в них место проявлений бюрократизма.

Бюрократизм, в известном смысле, выступает в качестве существенно-го препятствия при решении задач государственной службы и, в силу ряда присущих ему негативных свойств, представляется социально опасным явлением, так как сопровождается причинением вреда не только правам и законным интересам граждан или организаций, но и нормальному функционированию государственного аппарата, интересам общества и государства в целом. Более того, на уровне должностного управленческого поведения именно

бюрократизм может стать причиной многих правонарушений. Поэтому обращение к проблеме бюрократизма является актуальным как с теоретической, так и с практически-политической точек зрения и требует соответствующих теоретических разработок, в конечном счете ориентированных на решение задачи противодействия негативным проявлениям бюрократизма и рационализации государственно-управленческой деятельности российской бюрократии.

**Степень разработанности темы.** Феномен бюрократизма как глобальная проблема современности в последнее время привлекал внимание исследователей многих отраслей отечественной науки. Рост активизации научно-исследовательской мысли по данной проблеме приходится на последнее десятилетие, что в определенной мере может объясняться известными пореформенными изменениями в политической и экономической системах российского общества, так или иначе стимулировавшими появление значительного количества научных разработок, посвященных исследованию бюрократизма. Анализу бюрократизма и бюрократии были посвящены отдельные научные статьи, монографии и главы учебников. Среди них работы В. К. Борисова, А. В. Бузгалина, А. Ф. Зверева, В. И. Ильина, В. М. Косякова, Б. П. Курашвили, В. П. Макаренко, В. А. Маслова, П. Я. Мешкова, С. А. Никольского, А. В. Оболенского, А. П. Окусова, А. Г. Худокормова, Р. И. Хасбулатова, В. В. Цветкова и многих других исследователей.

Сегодня можно констатировать, что научно-исследовательские изыскания последних лет дали немало теоретического материала, где авторы пытаются объяснить природу бюрократизма и бюрократии, определить пути и средства преодоления бюрократизма в политической системе общества. Научно-исследовательский потенциал отличается весьма широким диапазоном неординарных философских, экономических и социологических подходов, затрагивающих различные аспекты проблематики. Вместе с тем их изучение позволяет сделать вывод о том, что сущность и природа бюрократизма все





же еще не нашли своего адекватного отражения в науке, в том числе и в качестве предмета политологического анализа.

Как было справедливо замечено В. К. Борисовым, в научной литературе под бюрократизмом нередко понимают различные, но внешне сходные проявления социально-политической реальности. При этом за пределами анализа обычно остаётся не только вопрос о специфике бюрократизма в условиях различных общественных систем, но и то общее, что, возможно, характерно для исторически различных его типов. Зачастую в публикациях не только прошлых лет, но и в работах, увидевших свет в самое последнее время, бюрократизмом называют и конкретные бюрократические проявления, и его отдельные формы и разновидности, и негативные последствия бюрократизма в различных сферах общественной жизни. Наконец, «сплошь и рядом, бюрократизм отождествляют с бюрократией, употребляя эти термины как синонимы»<sup>1</sup>.

Изучение источников позволяет констатировать, что сегодня, как и прежде продолжают иметь место попытки неоправданной подмены или отождествления данных понятий. Это требует критического анализа и переосмысления широкого спектра взглядов и суждений, отражённых в известной совокупности научных разработок по бюрократии и бюрократизму. Тем более, что в условиях, когда научные трактовки терминов «бюрократизм» и «бюрократизация» еще в достаточной мере чётко не определены, в лексический оборот вводится новый термин – «дебюрократизация»<sup>2</sup>, этимологическая дефиниция которого также имеет неоднозначное толкование.

Таким образом, проблема осмысления сущности бюрократизма до конца не исчерпана и продолжает иметь дискуссионный характер. В то время как термин «бюрократизм» имеет своим назначением отражать негативные издержки функционирования бюрократии, в науке до сих пор отсутствует обще-

<sup>1</sup> Борисов В.К. Демократизация общества и преодоление бюрократизма (социально-политический аспект). М.: Изд-во МГУ, 1990. – с.7.

<sup>2</sup> Социологический энциклопедический словарь. М.: Издательская группа ИНФРА. М – Норма, 1998. – с. 63.

теоретическая конструкция понятия бюрократизма. И, если в научном обороте полисемантичесность термина «бюрократизм» может быть допустима как отражение плюрализма исследовательских подходов, то в процессе решения практической задачи минимизации негативных проявлений и последствий бюрократизма требуется более однозначная интерпретация его сущности.

В настоящее время такой более или менее академически исчерпывающей трактовки сущности бюрократизма в рамках общетеоретического понятия не выработано. Более того, в условиях, когда процесс разработки проблемы бюрократизма претерпевает определенный спад, а сама проблема имеет тенденцию быть преданной забвению, мы можем констатировать возникновение парадоксальной, в некотором смысле, неординарной ситуации: вместе с активизацией и поляризацией научно-исследовательской мысли возникла проблема интерпретации сущности того явления, собственно которому и посвящались многочисленные работы. В данном противоречии, как нам представляется, можно усматривать суть проблемной ситуации, обуславливающей основание для дальнейшей разработки проблемы интерпретации природы и сущности бюрократизма. Изложенное предопределяет цель и задачи исследования.

**Цель и задачи исследования.** Цель настоящего исследования – определение природы и сущности бюрократизма в системе государственно-управленческих отношений. Достижение этой цели представляется возможным на основе последовательного решения ряда таких задач, как:

- рассмотрение феномена бюрократизма в истории политических идей;
- определение негативных проявлений и характерных свойств бюрократизма с точки зрения рациональности государственного управления;
- определение содержания понятия бюрократизма;
- раскрытие причин бюрократизма;
- выявление путей и средств противодействия бюрократизму.

**Объект и предмет исследования.** Объектом диссертационного исследования является бюрократизм как социально - политический феномен. Предмет исследования - сущность и детерминация бюрократизма в системе государственно - управленческих отношений.

**Научная новизна исследования** состоит в том, что в нем на диссертационном уровне:

- в контексте историографии политической мысли рассмотрены основные подходы в трактовке бюрократизма и бюрократии;
- феномен бюрократизма исследован в рамках системы государственно-управленческих отношений;
- определена сущность бюрократизма как асоциально-иррациональной формы государственно-управленческой деятельности бюрократии;
- выявлена система факторов детерминации бюрократизма;
- определены пути и средства рационализации государственно-управленческой деятельности бюрократии.

**Основные положения, выносимые на защиту:**

1. Природа явления бюрократизма находится в «генетической» взаимосвязи с функционированием бюрократии. Именно такого рода связь отражает термин «бюрократизм», природа и значение которого обусловлены необходимостью отразить противоречие между объективно общественно значимой природой государственного управления и антисоциальными способами корпоративно-единоличного осуществления монополизированной государственно-управленческой деятельности.

2. С точки зрения общественно значимой природы государственного управления бюрократизм есть асоциально-иррациональная форма отклоняющегося управленческого поведения бюрократии. Иррационализм – один из главных характерных признаков бюрократизма. В этой связи понятие бюрократизма может служить средством обобщения - «суммарным знаменателем» известного многообразия иррациональных форм государственно-

управленческой деятельности бюрократии, отклоняющейся от социально значимой, рациональной модели ее функционирования.

3. В системе государственно-управленческих отношений сущность бюрократизма на уровне должностного поведения бюрократии выражается в неправомерном воспрепятствовании процессу осуществления прав, свобод, законных интересов или юридических обязанностей управляемых граждан или организаций. Способы бюрократического воспрепятствования при этом могут быть самыми различными. Во всех случаях общим для них признаком является несоответствие социально значимой природе (рациональности) государственного управления.

4. Многофакторная природа бюрократизма обусловлена институциональными особенностями организации и функционирования бюрократии. Политической детерминантой бюрократизма выступают специфические властные полномочия бюрократии, осуществляемые в условиях монополии государственного управления. В качестве организационно-политической предпосылки бюрократизма выступает «технология» государственно-управленческого процесса, в основе которого лежит формально-процедурный характер производства публичных дел. В роли движущей силы в механизме детерминации бюрократизма на социальном уровне выступают собственные (корпоративные и личные) интересы бюрократии. В стремлении бюрократии обеспечить эти интересы – цель бюрократизма. Бюрократизм – целеполагающая форма деятельности бюрократии.

5. Бюрократизм как форма управленческого иррационализма бюрократии есть частный случай бюрократизации как совокупного процесса иррационализации государственного управления, в рамках которого имеет место превращение социально значимых и в этом смысле рациональных по форме управленческих процедур в асоциальные формы (средство) осуществления управленческих функций.

6. Между бюрократизацией государственного управления и политическим отчуждением общества имеет место «детерминизм обратной связи»: степень

бюрократизации системы государственного управления прямо пропорциональна степени отчуждения общества от аппарата государственного управления и государства в целом. В этом смысле бюрократизация есть элемент процесса отчуждения общества, так как именно через бюрократизацию осуществляется обособление и отрыв государственного аппарата от общества.

7. Социальная ущербность бюрократизма служит определяющим и достаточным основанием необходимости противодействия бюрократизму на основе комплекса политико-правовых средств, в конечном счете ориентированных на рационализацию бюрократической деятельности и минимизацию бюрократизма, включая восстановление нарушенных бюрократизмом прав, свобод и законных интересов граждан или организаций. Одним из решающих политико-правовых средств действенного противодействия фактам бюрократизма выступает легитимация ответственности бюрократии в рамках как существующих, так и перспективно-актуальных для учреждения правовых норм.

Теоретико-методологическая основа исследования. При выполнении данной работы ее автор руководствовался традиционными методами научного познания: историческим, логическим, системным, сравнительным, индукции и дедукции, анализа и синтеза, моделирования и др.

Применение этих методов позволило всесторонне изучить феномен бюрократизма. В частности, исторический метод, использованный в качестве инструмента для более глубокого политологического анализа проблемы, позволил обосновать новую концептуальную модель бюрократизма. Сравнительный метод позволил выявить общие характерные свойства бюрократизма и особенности его различных проявлений. Применение диалектического метода восхождения от абстрактного к конкретному позволило выявить и осмыслить «генетическую» составляющую бюрократизма, в качестве которой выступает поведение бюрократии

Диссертация основана на принципах объективности и всестороннего анализа, преемственности исторических взглядов и идей, критического подхода к осмыслению феноменов бюрократии и бюрократизма.

В ходе работы над диссертацией использовались основные положения трудов зарубежных и отечественных мыслителей, относящихся к проблеме бюрократизма и бюрократии в области философии, политологии, социологии, правоведения, социальной психологии, теории социального управления. Среди них основополагающими явились работы Ф. Гегеля, В. Гумбольдта, Р. Моля, К. Маркса, М. Вебера, В.И. Ленина, исследования современных отечественных аналитиков бюрократии и бюрократизма: В.К. Борисова, А.Ф. Зверева, В.П. Макаренко, А.П. Оболонского, В.В. Радаева и др. При подготовке работы использована литература по философии и социологии, политологии и общей теории государства и права, административному праву и теории социального управления.

Эмпирическую и информационную базу исследования составляют российское законодательство и отдельные нормативные акты зарубежных государств; всевозможные научные и публицистические источники, содержащие материалы бюрократической практики и негативных проявлений бюрократизма в деятельности органов государственного управления, а также собственный опыт общения с чиновниками учреждений и органов государства.

**Теоретическая и практическая значимость работы.** Данное исследование в гносеологическом плане развивает квинтэссенцию научного знания о феномене бюрократизма и бюрократии. Обоснование понятия бюрократизма как асоциально-иррациональной формы государственно-управленческой деятельности бюрократии может служить теоретической основой его трактовки в рамках интегрированного общетеоретического знания. Постановка вопроса о необходимости правовой оценки и моделирования понятия бюрократизма как неправомерного деяния бюрократии, о необходимости нормативно-правового обеспечения ответственности за бюрократизм может быть использована в качестве теоретической основы для новых исследований по данной проблематике.

Выявление причин и проявлений бюрократизма в системе государственно-управленческих отношений, путей и средств его предотвращения имеет

существенное практическое значение для рационализации бюрократической деятельности. Результаты исследования в части анализа детерминированности бюрократизма интересами бюрократии могут служить теоретико-методологической основой при разработке проблемы коррупции в государственном аппарате.

Отдельные теоретические положения данного исследования, о сущности и основных формах бюрократизма, его причинах и «технологии» бюрократического воспрепятствования могут быть полезны в деятельности уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, в практике деятельности органов государственного управления, правоохранительных и других органов государства, в деятельности общественных организаций, а также в самообразовании граждан в вопросе самозащиты прав и противодействия бюрократизму.

Концептуальное содержание исследования может быть использовано в учебном процессе по соответствующим отраслям общественнознания.

**Апробация работы.** Основные положения диссертации апробированы на Республиканской научной конференции (Казань, 1995 г.), на ежегодных научных конференциях профессорско-преподавательского состава Казанского государственного университета (1993, 1995, 1997 гг.) и отражены в публикациях по теме исследования.

**Структура работы.** Диссертация состоит из введения, двух глав, заключения и списка литературы.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

**В первой главе** «Теоретико-методологические основы исследования бюрократизма» дается историко-политологический анализ бюрократизма.

**В первом параграфе** «Бюрократия и бюрократизм в истории политических идей» рассмотрены основные подходы в трактовке бюрократизма и бюрократии.

Проблема бюрократизма, поскольку она касается вопросов организации и функционирования государственной власти, исторически всегда занимала

общественно-политическую мысль. Функционирование бюрократий, сопровождаемое негативными, противоречащими социальным интересам издержками обуславливало необходимость в отражении сущности бюрократической деятельности, ориентировало на решение проблемы устранения причин бюрократического произвола представителей власти и подчинения бюрократии интересам общества. Критические суждения мыслителей затрагивали политико-правовые, нравственно-этические, организационно-технические и другие аспекты анализируемых явлений. Многие их взгляды и идеи перекликаются во временном континууме, что позволяет провести между ними определенные исторические «параллели», отражающие их преемственную связь в стремлении мыслителей не только познать природу и сущность бюрократии и бюрократизма, но и изыскать возможные пути и средства ограничения их негативных свойств.

Исследование историографии политических идей, относящихся к проблеме бюрократии и бюрократизма позволяет выделить два основных подхода политической мысли в этом вопросе – «негативно-критический» и «позитивно-рационалистический». Первый характеризуется крайне негативным отношением к существующим историческим формам правления и бюрократии. Второй – апологией и идеализацией бюрократии как единственной и необходимой системы управления.

Представители первого подхода (начиная с античных мыслителей до представителей современной гуманитарной науки), давая явно отрицательную характеристику и критически отражая негативные стороны бюрократической деятельности аппарата управления, изыскивали пути и способы его совершенствования и преодоления бюрократических пороков. Представители рационалистического подхода (Конфуций, Ф. Гегель, М. Вебер и современные последователи веберовской концепции), усматривая рационализм бюрократии в социальной обусловленности ее функционирования, идеализировали ее положительные стороны, усматривая в ней не только единственное средство осуществления общесоциальной функции, но и идеал этического совер-



шенства и «добродетели». Однако главное, что объединяет оба эти направления политической мысли – это стремление рационализировать и оптимизировать деятельность бюрократического аппарата управления с позиций интересов общества и государства. С этой точки зрения историко-политические идеи имеют неоценимое значение, так как в своей совокупности выступают не только гносеологической основой познания природы и сущности бюрократизма. Имея своим наследием систему верифицированных временем взглядов о возможных способах и средствах противодействия бюрократическому произволу историко-политические идеи служат методологической основой решения проблемы рационализации государственно-управленческой деятельности современной бюрократии.

Современный уровень научного познания феномена бюрократизма в контексте исследовательских подходов отечественной науки характеризуется сложностью понимания природы и сущности бюрократизма как социально-политического явления. Все многообразие исследовательских подходов объединяет общее свойство – попытка объяснить бюрократизмом существующие противоречия в общественно-политическом и социально-экономическом развитии общества. В действительности же бюрократизм отражает противоречие между объективно общественно значимой природой государственного управления и антисоциальными формами его корпоративно-единоличного осуществления.

Предпринятые исследователями трактовки бюрократизма затрагивают различные аспекты исследуемого явления и служат необходимой теоретико-методологической основой для изучения и познания его природы и сущности. Вместе с тем их изучение позволяет сделать вывод о том, что сущность и природа этого феномена все еще не нашли своего адекватного отражения в науке. При всем многообразии исследовательских подходов имеющиеся трактовки не дают исчерпывающего решения проблемы, так как, во-первых, если и рассматривают бюрократизм в рамках политической системы общества, то в отрыве от той системы общественных отношений, которые являются опреде-

ляющими в его природе и служат основой материализации и воспроизводства данного явления; во-вторых, существующие в их рамках трактовки бюрократизма в целом не только не раскрывают его сущности применительно к сфере функционирования бюрократии (такой сферой являются государственно-управленческие отношения), но и предопределяют, в своей совокупности, полисемантическую термины «бюрократизм», что существенно осложняет решение проблемы бюрократизма в главном – определение путей и средств ограничения и предотвращения этого «многоликого», с точки зрения его исследователей, негативного социально-политического явления.

Проблема выявления сути феномена бюрократизма, таким образом, сегодня не только не исчерпана, но и порождает парадоксальную ситуацию: многообразие попыток плюралистического объяснения феномена бюрократизма, будучи отражением его многогранности, вместе с тем «распыляет» гносеологическую основу его познания и, предопределяя полисемантическую термины «бюрократизм», создает трудности в решении практической задачи его ограничения и предотвращения. Это предполагает необходимость в моделировании интегрированной теоретической конструкции бюрократизма, отражающей конкретно-практическую основу его материализации и воспроизводства как сложного по своим свойствам и внешним проявлениям социально-политического явления.

Во втором параграфе «Сущность бюрократизма в свете рациональности государственного управления» определяется понятие бюрократизма.

Изучение теоретических разработок по бюрократизму дает основание полагать, что преобладающее большинство исследователей, по мнению автора, упускают из вида как минимум два существенных обстоятельства. Во-первых, феномен бюрократизма, в какой бы плоскости он не рассматривался, находит свое предметное выражение в акте социально-политического поведения. Во-вторых, введенный в словарный оборот термин «бюрократизм» так или иначе находится в непосредственной связи с функционированием государства и бюрократии и, следовательно, должен интерпретироваться, главным образом, в

связи с деятельностью бюрократии, служащей олицетворением аппарата государственного управления. Следовательно, сферой средоточия и воспроизводства бюрократизма является государственно-управленческая деятельность бюрократии. С этой точки зрения сущность явления бюрократизма должна рассматриваться в рамках той системы отношений, в которых реализуется деятельность бюрократии и которые являются определяющими в природе бюрократизма, выступая основой его материализации как социально-политического феномена. Такой системой отношений выступает система государственно-управленческих отношений. Данный вывод служит мотивационной основой для обоснования нового подхода в понимании природы и сущности феномена бюрократизма.

С точки зрения исторической обусловленности государственного управления общественными потребностями, критерием рациональности бюрократии выступает степень соответствия характера ее функциональной деятельности общественным интересам. В этой связи функциональная рациональность бюрократии предполагает в качестве своего непреложного принципа всемерный учет и реализацию всего многообразия интегрированных интересов общества, руководствуясь которым бюрократия может в полной мере отвечать своему социально-историческому предназначению. Другими словами, рациональность в рассматриваемом аспекте основана на «социальности» и возможна лишь при условии соответствия тех или иных форм осуществления и результатов государственно-управленческой деятельности этой «социальности». Соответственно, антиподом рациональности и ее критерия «социальности» выступают противоположные последним «иррациональность» и «асоциальность» как категории, выражающие собой социальную ущербность таких форм управленческого поведения бюрократии, которые по своему характеру противоречат общественным интересам и социальному назначению бюрократии. Следовательно, несоответствие характера функционирования бюрократии общественным и государственным интересам выступает критерием иррациональности бюрократической деятельности.

Таким образом, в противоположность общественно значимой природе государственного управления бюрократизм есть асоциально-иррациональная форма - антипод рациональной государственно-управленческой деятельности бюрократии. Иррационализм – один из главных характерных признаков бюрократизма. В этой связи понятие бюрократизма может служить средством обобщения - «суммарным знаменателем» известного многообразия асоциально-иррациональных форм (способов) государственно-управленческой деятельности бюрократии, отклоняющихся от социально значимой, рациональной модели ее функционирования. Среди них наиболее выраженными являются «бюрократический формализм», «административный произвол», «бюрократическая волокита».

С точки зрения «технологии» бюрократизма, указанные формы бюрократической деятельности представляют не что иное, как совокупность средств - инструментарий бюрократии в деле обеспечения ее собственных интересов. Как это ни парадоксально, это становится возможным именно благодаря управленческим процедурам, когда последние используются бюрократией в противоречии с их назначением в механизме государственно-управленческого процесса в своих личных целях в ущерб общественным интересам. Осуществляемые в противоречии с принципом рациональной оптимальности государственно-управленческой деятельности данные формы бюрократической деятельности дискредитируют легитимную власть и наносят ущерб не только личным и общественным интересам, но и интересам государственной службы, государства в целом. Все это крайне негативно характеризует качественную определенность феномена бюрократизма как социально вредного или общественно опасного деяния бюрократии. В этой связи приведенные формы бюрократизма могут рассматриваться как неправомерные формы бюрократической деятельности.

На основе исследования основных форм проявления бюрократизма, выступающих в качестве способов иррациональной бюрократической деятельности автор приходит к выводу о том, что сущность бюрократизма на уровне

должностного поведения бюрократии выражается в неправомерном воспрепятствовании процессу осуществления прав, свобод, законных интересов или юридических обязанностей управляемых граждан или организаций. Способы бюрократического воспрепятствования при этом могут быть самыми различными. Во всех случаях общим для них признаком является несоответствие социально значимой сущности (рациональности) государственно-управленческой деятельности.

**Во второй главе** «Основания и способы рационализации бюрократической деятельности» в порядке исследования природы и социальной ущербности бюрократизма обосновывается необходимость рационализации бюрократической деятельности и значение основных политико-правовых средств противодействия бюрократизму.

**В первом параграфе** «Факторы детерминации бюрократизма» исследуются основные предпосылки и причины бюрократизма.

Бюрократизм в системе государственно-управленческих отношений детерминируется комплексом взаимообуславливающих и взаимодополняющих друг друга объективных и субъективных факторов. Среди них основополагающими являются те из них, которые вытекают из самой природы государственного управления и специфики властных полномочий бюрократии. В качестве главной предпосылки для проявлений бюрократизма выступает монополия государственно-управленческой деятельности бюрократии, обуславливающая ее особое социальное положение, которое предопределяет условия для действия непосредственных социальных причин бюрократизма.

Бюрократизм как форма управленческого иррационализма бюрократии есть частный случай бюрократизации как совокупного процесса противоречащей общественным интересам иррационализации государственного управления. Бюрократизация государственного управления как процесс асоциальной формализации и иррационализации государственно-управленческого процесса выступает в качестве катализатора политико-правового отчуждения общества и одного из существенных факторов бюрократизма. При этом между бюро-

кратизацией государственного управления и политическим отчуждением общества существует взаимообусловленная негативная связь (детерминизм обратной связи), в рамках которой степень бюрократизации системы государственного управления прямо пропорциональна степени отчуждения общества от аппарата государственного управления и государства в целом. В этом смысле бюрократизация есть существенный элемент процесса отчуждения общества, так как именно на основе бюрократизации происходит обособление и отрыв государственного аппарата от общества. Соответственно, от уровня бюрократизации аппарата государственного управления так или иначе зависит процесс политико-правовой отчужденности общества. При этом, чем более бюрократия дистанцируется от общества, тем сильнее и выраженнее политико-правовое отчуждение общества, и тем самым более благоприятнее условия для дальнейшей бюрократизации государственного управления и проявлений бюрократизма. В свою очередь рост бюрократизации и бюрократизма, негативно отражаясь на сознании управляемых предопределяет усиление тенденции политического отчуждения последних.

На социальном уровне определяющими в природе бюрократизма факторами выступают корпоративные и личные интересы бюрократии. Зависимость бюрократии от ее собственных интересов предопределяет дифференцированный подход, избирательность ее поведения в отношении к управляемым. В этой связи отдельные проявления бюрократизма можно рассматривать как выражение и следствие попыток лоббирования и перераспределения интересов управляемых в сторону обеспечения собственных интересов бюрократии. Следовательно, мотивационной основой механизма детерминации бюрократизма выступает одержимость бюрократии стремлением обеспечить в той или иной мере удовлетворение собственных интересов и потребностей за счет интересов управляемых. В этом смысле явление бюрократизма символизирует собой глобальное противоречие государственности, исторически порождаемое рядом объективных и субъективных факторов. Суть его в том, что исторически обусловленный интересами общественного развития социально-политический ин-

ститут имеет в качестве своей негативной институциональной издержки тенденцию противодействия осуществлению социальных интересов, обеспечению которых он призван служить по своей природе.

В качестве одной из предпосылок бюрократизма выступает «технология» государственно-управленческого процесса, в основе которого лежит процедурный характер производства публичных дел. При этом в рамках чрезмерно заформализованного характера управленческого процесса решающее значение для генезиса бюрократизма в системе государственно-управленческих отношений имеет право личного усмотрения бюрократии по опосредуемым ею вопросам функциональной деятельности. Это находит выражение в том, что рациональные по форме управленческие процедуры трансформируются в асоциальные и иррациональные формы (средство) обеспечения собственных интересов бюрократии в ущерб интересам управляемых.

**Во втором параграфе** «Политико-правовые средства ограничения бюрократизма» рассматриваются основные политико-правовые средства ограничения бюрократизма и их значение как факторов рационализации бюрократической деятельности.

Негативные последствия бюрократизма в виде нарушений прав и законных интересов управляемых обуславливают необходимость в комплексной системе мер, ориентированных на рационализацию бюрократической деятельности и обеспечение профилактики (предотвращение) бюрократизма, включая восстановление нарушенных бюрократизмом прав, свобод и законных интересов граждан или организаций. Среди них решающими, по мнению автора, являются именно те из них, которые предопределяются совокупностью исследованных в данной работе факторов и условий генезиса бюрократизма в рамках системы государственно-управленческих отношений. Сюда, например, относятся вытекающие из условий демократического политико-правового режима основополагающие демократические принципы формирования и деятельности государственного аппарата (выборность, подотчетность, сменяемость, гласность, и т.п.), которые необходимо совершенствовать в разумных

пределах и приемлемых формах.

Сегодня имеются достаточные основания для того, чтобы принцип выборности был до конца востребован применительно к руководящему составу бюрократии нижнего и среднего звеньев, от которого в конечном итоге зависит качественный состав всей бюрократии. При этом, чтобы обеспечить действенность данного демократического принципа, необходимо обеспечить условия для реализации права отстранения представителей бюрократии, провинившихся в систематическом нарушении прав управляемых. В решении данной задачи можно ограничиться выборами «коллегии представителей» населения, которому как представительному органу делегируются не только полномочия по организации отстранения и выборов, но и функции наблюдательного совета, действующего строго на общественных началах. В этом общественном органе может воплотиться столь необходимая на современном этапе форма социального контроля бюрократии, в рамках которой на основе аккумуляции негативных фактов бюрократической деятельности, заявленных населением в определенный либо отчетный период возможен вотум недоверия провинившимся бююкратам.

Как существенная мера предупреждения и ограничения бююкратизма представляется ревизия бююкратической деятельности как по конечным результатам, так и в ходе ее текущего осуществления. Ревизия, в свою очередь, предопределяет подотчетность бююкратии. Значение подотчетности заключается в том, что она выступает стимулятором самоконтроля субъектом содержания и характера своей деятельности на предмет соответствия предусмотренным образцам и ожидаемым результатам. При этом более целесообразным, на наш взгляд, является систематическая подотчетность бююкратии самим управляемым.

При таких условиях обретает смысл суть такой меры противодействия бююкратизму как контроль бююкратической деятельности со стороны государства и общества. Состоятельность контроля во многом зависит от продуманной системы мер реагирования по его результатам. Последнее невозможно



без опоры на правовые формы и средства реагирования по результатам контроля (политико-правового, экономического и др.). В противном случае сама система контроля окажется бюрократизированной, «контроль ради контроля» станет самоцелью и утратит всякий смысл. Касаясь конкретных форм контроля, следует говорить о таких его видах как парламентский, судебный, финансовый, контроль СМИ. Важную роль в этом виде средств противодействия бюрократизму призван играть институт омбудсменов – защитников конституционных прав и свобод граждан.

В современных условиях становления государственной службы важное значение приобретает упорядочение допуска к замещению бюрократических должностей под условие аттестации претендентов и заключения контрактов, предусматривающих в числе прочих пунктов договора, условие об ответственности за общественно вредные последствия бюрократической деятельности. Проблема ограничения бюрократизма наряду с совершенствованием объективных принципов функционирования бюрократии (демократизм, законность, справедливость, гуманизм и др.) предполагает рационализацию самой бюрократии, которая невозможна без учета субъективных аспектов ее специфической деятельности. Рационализация бюрократии не может состояться без ее гуманитаризации на основе специального просвещения и аттестации управленцев по соответствующим отраслям общественнознания. Это необходимо с тем, чтобы приблизить бюрократию к обществу, преодолеть политическое отчуждение общества. С тем, чтобы упреждать принятие неправомерных актов, основанных на ошибочном толковании и применении правовых норм, особо значимой для бюрократии является наличие соответствующего уровня правовой подготовки.

С учетом выявленной в ходе исследования «технологии» бюрократизма имеет смысл переориентировать бюрократическую деятельность с корпоративных, «внутрифирменных» норм на процессуально-правовые, имеющие своим назначением четкое упорядочение государственно-управленческого процесса. В рамках нормативно-правового регулирования представляется необхо-

димым решать и вопрос о свободе личного (административного) усмотрения бюрократии. С учетом социальной ущербности последней представляется целесообразной конкретизация пределов административного усмотрения в рамках соответствующих норм права.

Исключительно значимой в свете изложенного представляется и такой важный аспект проблемы, который касается ответственности бюрократии. В этой связи сегодня актуальной остается необходимость правовой оценки бюрократизма и моделирования понятия бюрократизма как неправомерного деяния бюрократии. Данная позиция носит постановочный характер, акцентируя внимание на значимости легитимации такого средства противодействия бюрократизму, каким может служить юридическая ответственность бюрократии. В порядке обоснования такой позиции следует руководствоваться проявлениями социальной опасности, которую бюрократизм представляет не только для личности и общества, но и самого государства.

Проблема правовых средств ограничения бюрократизма во многом связана с отсутствием нормативно-правового регулирования самой возможности юридической идентификации бюрократизма. Отсутствие нормы права, определяющей понятие бюрократизма, ограничивает возможность для потерпевших от акта бюрократизма добиваться восстановления своих нарушенных прав, привлечения к ответственности виновных в этом должностных лиц.

Не нуждается в какой-либо специальной аргументации хорошо известный всем факт, что воспитание юридической ответственностью – одно из действенных политико-правовых средств борьбы с антисоциальными явлениями общества и государства. В равной мере это относится и к процессу рационализации бюрократической деятельности. Чтобы этот факт стал воплощением процесса социально значимой реабилитации современной бюрократии необходима легитимация ее ответственности за бюрократизм. Это возможно только на основе учреждения соответствующих правовых норм. Последнее порождает ряд новых задач и определяет возможное направление дальнейших исследований.

**В заключении** работы обобщаются выводы исследования.

По теме диссертации были опубликованы следующие работы:

1. Валиев Р.Г. Политико-правовое отчуждение и бюрократизация государственного управления. Казанский государственный университет. Казань, 1994. 9 с. библ. 4 назв. Рукопись депонирована в ИНИОН РАН № 49266 от 23.05.94г.

2. Валиев Р.Г. Социально-правовые аспекты бюрократизма как проблема научного познания. Социально-историческое знание в Татарстане: исследовательские традиции и современность. Тезисы докладов Республиканской научной конференции. – Казань, 1995, с. 166 – 167.

3. Валиев Р.Г. О дефиниции бюрократизма в свете рациональности государственного управления. Ученые записки. Т. 133. Юридические науки. – Казань: Издательство Казанского университета, 1998, с. 18 – 23.

2-10  
0 716570-2

Подписано в печать 24.05.2000 г.  
Усл. печ. л. 1,2. Тираж 100 экз.  
Отпечатано в издательском комплексе  
Управления международных связей КГУ